VIII kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 143)**

z dnia 12 września 2017 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej (nr 143)

12 września 2017 r.

Komisja Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej, obradująca pod przewodnictwem posła **Andrzeja Maciejewskiego (Kukiz'15)**, przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

– rozpatrzenie Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli pt. „Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową";

– rozpatrzenie i zaopiniowanie dla Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2016 r. w zakresie działania Komisji.

W posiedzeniu udział wzięli: **Mieczysław Łuczak** wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli wraz ze współpracownikami, **Marek Wiewióra** radca ministra w Departamencie Finansów Samorządu Terytorialnego, **Małgorzata Beśka** naczelnik w Ministerstwie Finansów.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Sławomir Jakubczak, Dariusz Myrcha, Jolanta Osiak** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz'15):

Dzień dobry, otwieram posiedzenie Komisji Samorządu Terytorialnego i Polityki Regionalnej. Na podstawie listy obecności stwierdzam kworum. Witam panie i panów posłów oraz zaproszonych gości. Witam pana prezesa Mieczysława Łuczaka z Najwyższej Izby Kontroli ze współpracownikami.

Proszę państwa, porządek dzienny przewiduje dzisiaj dwa punkty. Pierwszy to rozpatrzenie Informacji Najwyższej Izby Kontroli o wynikach kontroli pt. „Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową". Punkt drugi to rozpatrzenie i zaopiniowanie dla Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2016 r. w zakresie działania Komisji. Jeśli nie usłyszę sprzeciwu, stwierdzę przyjęcie porządku dziennego. Nie słyszę sprzeciwu.

Ze względu na to, że będziemy mieć na posiedzeniu naszej Komisji, za chwilę, temat wspólny, mam prośbę do pań i panów posłów: proszę o sprawne przeprowadzenie dzisiejszego posiedzenia. Będę też o to prosił Najwyższą Izbę Kontroli. Materiały są państwu dostarczone w formie wydruków, zatem wszyscy jesteśmy doinformowani. Bardzo proszę, panie prezesie, oddaję głos w punkcie pierwszym.

Wiceprezes Najwyższej Izby Kontroli Mieczysław Łuczak:

Dziekuję, panie przewodniczący. Panie i panowie posłowie, szanowni państwo, będzie tak, jak pan przewodniczący sobie życzy. Kontrola planowana pt. „Wpływ operacji finansowych stosowanych przez wybrane jednostki samorządu terytorialnego na ich sytuację finansową" przeprowadzona została przez Najwyższą Izbę Kontroli. Celem tej kontroli była ocena, czy samorządy korzystały z operacji finansowych w sposób zgodny z przepisami, gospodarny, a także prawidłowo go *wyanuncjonowały* i wykazywały w sprawozdawczości badane operacje.

Szczegółowa tematyka kontroli obejmowała ocenę: legalności korzystania z operacji finansowych, wpływu operacji na przestrzeganie limitów zadłużenia jednostek samorządu terytorialnego, gospodarności stosowanych operacji finansowych i rzetelności analiz wyników ich przeprowadzania oraz skutków finansowych, prawidłowości ujęcia operacji finansowych w ewidencji sprawozdawczej, zarządzania zobowiązaniami i płynnością finansową. Kontrola została przeprowadzona od 31 sierpnia do 31 grudnia 2015 r. Obejmowała okres od stycznia 2013 r. do końca 2015 r. Analizowane były dane z lat 2010-2012. Kontrola przeprowadzona była w 14 jednostkach przez Departament Budżetu i Finansów i 5 delegatur. Dla państwa informacji: w województwie mazowieckim kontrolowane były: Warszawa Nadarzyn i Ząbki, w dolnośląskim: Bierutów, Krośnice i Przemków, w łódzkim: Aleksandrów Łódzki i Pątnów, w śląskim: Dąbrowa Górnicza i Łazy, w świętokrzyskim Osiek, a w zachodniopomorskim: Bielice, Ostrowice i Rewal.

Jednostki te zostały wytypowane na podstawie informaji, jakie uzyskaliśmy z Regionalnej Izby Kontroli.

Głosy z sali:

Obrachunkowej.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Tak, Regionalnej Izby Obrachunkowej, przepraszam. Kontrola została przeprowadzona w związku z coraz liczniejszymi sygnałami o stosowaniu przez samorządy tzw. niestandardowych operacji finansowych innych niż kredyty i pożyczki bankowe oraz obligacje. Do operacji tych należało w szczególności: zaciąganie zobowiązań w tzw . parabankach, zawieranie umów *leasingu* zwrotnego i sprzedaży zwrotnej nieruchomości, czyli sprzedaży nieruchomości komunalnych na rzecz instytucji finansowych, a następnie wzięcie ich w *leasing* lub dzierżawę z opcją odkupu; a także wykup zobowiązań samorządu przez podmioty finansowe i rozłożenia ich na raty. Nazywane jest to subrogacją wierzytelności, forfaitingiem, faktoringiem, w zależności od treści umów i zobowiązań objętych operacją.

Łączna skala niestandardowych operacji finansowych nie była znana. Dopiero w 2017 r. Główny Urząd Statystyczny miał włączyć pozyskiwanie owych danych do sprawozdawczości i statystyki. Z uwagi na wyjątkowy i złożony charakter kontrolowanych operacji oraz różną sytuację samorządów sformułowaliśmy ocenę opisową. Stwierdziliśmy, że zdecydowana większość skontrolowanych samorządów – 11 z 14 – korzystała z niestandardowych operacji finansowych, gdyż ich sytuacja finansowa nie pozwala na uzyskanie kredytu i finansowania bankowego.

Samorządy dążyły w ten sposób do obejścia mechanizmów ostrożnościowych ustanowionych ustawą o finansach publicznych, w szczególności ograniczeń wynikających z indywidualnego wskaźnika zadłużenia określonego w art. 243 ustawy o finansach publicznych.

Panie przewodniczący, żeby było jeszcze szybciej, to teraz o szczegółach opowie pan dyrektor.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz'15):

Bardzo dziękuję, panie prezesie. Bardzo proszę, panie dyrektorze.

Wicedyrektor Departamentu Budżetu i Finansów Najwyższej Izby Kontroli Jarosław Borowski:

Bardzo dziekuję, panie dyrektorze. Nazywam się Jarosław Borowski, jestem wicedyrektorem Departamentu Budżetu i Finansów, który koordynował kontrolę.

Jeśli chodzi o szczegółowe ustalenia kontroli, to badania pokazały, że najistotniejszą poprawę wskaźników ostrożnościowych dawało wykorzystanie operacji *leasingu* zwrotnego lub sprzedaży zwrotnej nieruchomości. Z tych operacji korzystało 5 skontrolowanych samorządów: Aleksandrów Łódzki, Bierutów, Krośnice, Łazy i Ostrowice. Operacje te pozwalały na wykazywanie dochodów z tytułu sprzedaży majątku i niewykazywanie obciążeń związanych z odkupem nieruchomości przewidzianych w późniejszym okresie. Istotnie wpływało to na poprawę wskaźników, chociaż *de facto* obciążenia przewidywane były w przyszłości, bo praktycznie we wszystkich przypadkach samorządy sprzedawały

nieruchomości, których potrzebowały do prowadzenia bieżącej działalności. W związku z tym pewne było, że będą musiały odkupić je w przyszłości.

Kolejne ustalenia pokazują, że korzystanie z pozabankowych operacji finansowych w 9 z 14 skontrolowanych samorządów wiązało się z koniecznością ponoszenia kosztów istotnie przewyższających koszty rynkowe, co zostało przez NIK ocenione negatywnie pod względem gospodarności. W niektórych przypadkach owe koszty były wyższe o 70% od kosztów rynkowych. Ponoszeniu nadmiernych kosztów sprzyjał brak konieczności stosowania konkurencyjnego trybu wyboru do pozabankowych instytucji finansowych oraz zaniechanie analizy warunków, na jakich miałyby być zawierane umowy w porównaniu do warunków rynkowych. Skutkiem tego było pogorszenie sytuacji finansowej samorządu, a w skrajnych przypadkach popadnięcie w tzw. pętlę zadłużenia.

NIK oceniła negatywnie legalność trybu uzyskiwania finansowania w 9 samorządach. Nieprawidłowości polegały na naruszaniu obowiązujących przepisów przy zaciąganiu zobowiązań i zasad podejmowania decyzji o przeprowadzeniu operacji finansowych. W 8 skontrolowanych samorządach nierzetelnie przedstawiano w sprawozdaniach finansowych dane dotyczące wielkości długu lub jego kosztów. Spowodowane to było błędami w ewidencji księgowej lub świadomym nieujmowaniem niektórych operacji.

Niepełny był również nadzór organów wykonawczych nad zapewnieniem płynności finansowej samorządów. Zagadnienia te były przedmiotem bieżącego monitoringu tylko w 5 badanych samorządach spośród wszystkich 14. Ponadto, w trzech przypadkach – Dąbrowy Górniczej, Łaz i Rewala – doszło do przeniesienia zadłużenia samorządu poza sektor finansów publicznych, do spółek komunalnych. Zadłużenie to, choć nie było wykazywane przez samorządy bezpośrednio w ich sprawozdawczości, spowodowało konieczność poniesienia przez samorządy obciążeń w celu ratowania spółek przed upadłością.

Są to ustalenia szczegółowe, natomiast biorąc pod uwagę owe ustalenia, ale także szerszy kontekst sprawy i analizę całościowych danych, NIK sformułowała następujące uwagi i wnioski systemowe: zakres niestandardowych operacji finansowych wykorzystywanych przez samorządy był skorelowany z ich sytuacją finansową. Można powiedzieć, że im była trudniejsza, tym większa pokusa, by rosła skala i zakres niestandardowych operacji finansowych. Były one wykorzystywane przede wszystkim do obejścia wskaźników ostrożnościowych. Operacje te były legalne. Generują jednak ryzyko związane z powstaniem tzw. ukrytych zobowiązań długoterminowych, które tym rygorom nie podlegają. W konsekwencji choć ze sprawozdawczości wynika, że sytuacja finansowa samorządów jest w miarę poprawna, to w istocie jest ona gorsza.

Zwiększenie wykorzystywania niestandardowych operacji byłoby groźne dla sytuacji finansowej samorządów także dlatego, że koszty z nimi związane są zazwyczaj istotnie wyższe od kosztów obsługi kredytów i pożyczek bankowych. Zadłużenie spółek tworzonych przez samorządy i koszty ich obsługi nie są uwzględniane w zadłużeniu i w wyliczeniu indywidualnego wskaźnika zadłużenia samorządu. W tej sytuacji mechanizm powoływania spółek może dawać korzyści w postaci realizowania inwestycji poprzez spółki komunalne bez bezpośredniego zadłużania samorządów i omijania ograniczeń wynikających z regulacji ostrożnościowych. Zaburza również stan rzeczywistego długu samorządów i skuteczność regulacji ostrożnościowych, a w konsekwencji transparentność finansów publicznych.

Niemniej Najwyższa Izba Kontroli stoi na stanowisku, że nie jest konieczne zamykanie samorządom dostępu do parabankowych instytuacji finansowych. Należy jednak wzmocnić mechanizmy zapobiegające niekontrolowanemu wzrostowi zadłużeń. NIK sformułowała wnioski o zmianę zasad sposobu obliczania indywidualnego wskaźnika zadłużenia z art. 243 ustawy o finansach publicznych, wskazując szereg rozwiązań, które można byłoby przy takiej zmianie uwzględnić. Ponadto, NIK rekomendowała wprowadzenie ograniczenia możliwości bilansowania części operacyjnej budżetu wolnymi środkami pochodzącymi z kredytów, pożyczek i emisji papierów wartościowych w latach ubiegłych, wdrożenie mechanizmów pozwalających na bieżące monitorowanie zaciągania przez samorządy zobowiązań wynikających z niestandardowych operacji finansowych – ten monitoring miałyby organizować Regionalne Izby Obrachunkowe – oraz rozważenie przywrócenia wskaźnika limitującego poziom długu uznanego przez

ustawodawcę za racjonalny, a także zasadności rozszerzenia art. 264 ustawy o finansach publicznych o możliwość otwierania rachunku w więcej niż jednym banku w celu ograniczenia ryzyka utraty środków samorządowych w związku z pogorszeniem sytuacji finansowej banku. Ten wniosek pojawił się w związku z upadłością SK Bank w Ząbkach.

Mając świadomość operacji pomiędzy organami państwa a jednostkami samorządu terytorialnego – było to przedmiotem istotnych dyskusji wewnętrznych – NIK zaproponowała również przeanalizowanie możliwości wzmocnienia uprawnień kontrolnych Regionalnych Izb Obrachunkowych przez stosowanie w kontroli samorządów kryterium gospodarności; właśnie w odniesieniu do tych operacji.

Co do wniosków szczegółowych, NIK sformułowała 74 wnioski pokontrolne do jednostek kontrolowanych. Złożonych zostało też 11 zawiadomień o ujawnionych okolicznościach wskazujących na podejrzenie naruszenia dyscypliny finansów publicznych. Minister Finansów zadeklarował przenalizowanie wniosków NIK. Na kanwie tego przygotowana już została nowelizacja ustawy o finansach publicznych; jest ona na poziomie prac legislacyjnych w rządzie. Ma ona dotyczyć pewnych zmian w zakresie indywidualnego wskaźnika zadłużenia z art. 243, a także ograniczenia możliwości bilansowania zadłużenia wolnymi środkami pochodzącymi z wcześniej zaciągniętych pożyczek lub emisji obligacji. Informację rozpatrzyła i przyjęła sejmowa Komisja do Spraw Kontroli Państwowej na posiedzeniu w dniu 1 grudnia 2016 r. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz'15):

Dziękuję. Tak gwoli jasności, na początku września z sekretariatu zostało wysłane pismo do wszystkim ministerstw, także do Ministerstwa Finansów. Zadałem w nim pytanie o przebieg prac lub ewentualne projekty ustaw, które będą skierowane do naszej Komisji do końca roku. Czekamy na zestawienie z poszczególnych ministerstw. Wszystko wskazuje na to, że tak jak powiedział pan dyrektor, możemy mieć również nowelę finansów.

Otwieram dyskusję. Czy są pytania do pana prezesa i pana dyrektora? Proszę bardzo, panie przewodniczący.

Poseł Grzegorz Wojciechowski (PiS):

Dziekuję bardzo. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, panie prezesie, szanowni państwo, w tej informacji brak jest tego, co powinno nas szczególnie interesować, tzn. przyczyn, dla których powstają sytuacje, kiedy samorządy finansują się w instytucjach, nazwijmy to, „niebankowych". Bardzo często są to sytuacje, kiedy, podam przykład z własnego podwórka, firma wynajmuje od starostwa szpital, a druga firma, gdzie prezesem zarządu jest ta sama osoba, udziela pożyczki jako parabank. Są to już jakieś bardziej skomplikowane powiązania.

Druga sytuacja dotyczy tego, że ta sama firma nie płaci czynszu za szpital, w związku z czym powstaje dziura budżetowa. Ta sam firma udziela kolejnej pożyczki na załatanie owej dziury. Oczywiście prezesem zarządu jest ta sama osoba. Dochodzi do niezbyt jasnej sytuacji, żeby nie powiedzieć mocniej. Czy były badane przyczyny, przez które samorządy zostały doprowadzone do tego typu sytuacji? Czy był badany poziom zatrudnienia w samorządach? Czy to zatrudnienie było adekwatne do wykonywanych działań? Czy nie było przerostu zatrudnienia?

Następną kwestią, o której nie usłyszałem, są inwestycje na majątku powiatowym, finansowanym lub współfinansowanym przez inne jednostki samorządu, np. budowa drogi przez samorząd gminny. Moim zdaniem to również jest forma pozyskiwania pieniędzy przez samorządy z innych samorządów. W zwiazku z tym prosiłbym, gdyby była możliwość uzupełnienia w tym zakresie. Jest jeszcze kwestia pozyskiwania krótkotrwałych pożyczek na skutek niespłacenia przez samorząd zobowiązań np. do ZUS. Z taką sytuacją również się spotkałem. Czy to było badane? Czy są jakieś wyniki? Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz'15):

Dziękuję. Czy są jeszcze jakieś pytania do pana prezesa? Bardzo proszę, poseł Sowa.

Poseł Marek Sowa (N):

Panie przewodniczący, szanowni państwo, zanim przejdę do pytania, to jeszcze skomentuję ostatni wątek pana przewodniczącego. Możliwość finansowania zadań różnych jednostek samorządu terytorialnego nie ma nic wspólnego z zadłużeniem. Jest to kompetencja wpisana w ustawę każdej jednostki samorządu terytorialnego. Mamy to w ustawie o dochodach, o samorządzie powiatowym, gminnym i wojewódzkim. Jest to zadanie uprawnione na postawie ustawy. W związku z powyższym, jeśli są możliwości finansowe danej jednostki samorządu terytorialnego i właściwy organ uzna, że wsparcie finansowe dla drugiej jednostki jest zasadne po to, by owo zadanie zostało zrealizowane, to ma do tego prawo. Tak samo jak każde zadanie własne. Może się to odbyć w wyniku przejęcia całości zadania albo w formie pomocy finansowej.

Moje pytanie jest nieco inne. Wiąże się z pracami nad ustawą o Regionalnych Izbach Obrachunkowych, na szczęście zawetowaną, ale procedowaną w Sejmie. Wówczas minister Zieliński mocno argumentował kwestię nadmiernego zadłużania jednostek samorządu terytorialnego w parabankach. Chciałbym zapytać pana prezesa o skalę tego zadłużenia. Czy macie państwo informację o tym, jak to wygląda w całości długów? Choćby procentowo, bo kontrola robiona była na próbie. Czy w ogóle ten element się pojawił? Wiadomo, jaka to jest skala? Czy też jest to opowiadanie zasłyszanych bajek, że to najważniejszy problem samorządów terytorialnych, że zadłużają się w parabankach? Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz'15):

Dziękuję. Proszę bardzo, panie prezesie.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Dziękuję. Zacznę od końca. Przedstawiając materiał, mówiłem, że GUS nie prowadził ewidencji. My też tego nie zliczyliśmy. Informacja o wielkości i skali tego wynikała tylko z informacji Regionalnych Izb Obrachunkowych. Wytypowane do kontroli jednostki samorządu terytorialnego były w tym zakresie wykazane przez Regionalne Izby Obrachunkowe.

Poseł Marek Sowa (N):

Ale pojawiło się to w kontroli czy nie?

Wicedyrektor Departamentu Budżetu i Finansów NIK Jarosław Borowski:

Żadna instytucja nie dysponuje pełnymi danymi dotyczącymi wielkości operacji niestandardowych ze względu na to, że dosyć często one są kamuflowane w sprawozdawczości.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Niewykazywane.

Wicedyrektor Departamentu Budżetu i Finansów NIK Jarosław Borowski:

Po pierwsze nie ma systemu sprawozdawczego, który by to generował. Dopiero od 2017 r., dyskutowaliśmy na ten temat z GUS, miała być w tym zakresie wprowadzona pełna sprawozdawczość. Żeby wytypować jednostki, występowaliśmy do Regionalnych Izb Obrachunkowych nawet nie o informację, które jednostki prowadzą takie operacje, tylko o pewne symptomy operacji. One nie są nigdzie wykazywane w sposób jednoznaczny. Nie ma takiego formatu sprawozdawczości.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Nie było.

Wicedyrektor Departamentu Budżetu i Finansów NIK Jarosław Borowski:

Nie było. Natomiast kwestia jest taka, że na podstawie pewnych danych, które można było ze sprawozdawczości wygenerować, staraliśmy się wytypować potencjalne jednostki, które takich operacji dokonywały.

Ministerstwo Finansów prowadzi dane dotyczące zadłużenia w parabankach, ale przedmiot naszej kontroli był szerszy. Obejmował jeszcze operacje *leasingu* zwrotnego, forfaitingu, subrogacji wierzytelności i tego typu operacji. Tutaj skala jest znacznie szer-

sza niż dane, które na podstawie konkretnych informacji od samorządów zdobywało Ministerstwo Finansów.

Poseł Marek Sowa (N):

Natrafiliście czy nie?

Wicedyrektor Departamentu Budżetu i Finansów NIK Jarosław Borowski:

Na całościowe dane nie. W jednostkach, które kontrolowaliśmy oraz na podstawie danych z RIO, które dostaliśmy, staraliśmy się wytypować pewne jednostki. W trzech z nich mimo typowania, że są takie operacje, bo były ruchy na majątku, okazało się, że ich nie było.

Głos z sali:

W mojej ocenie, jeśli można...

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz'15):

Chwileczkę, może pan prezes. Niech pan dyrektor skończy, bo są dwa pytania. Żeby nie było chaotycznej formy.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Uzupełnię tylko.W jednostkach kontrolowanych mogliśmy stwierdzić. Nie możemy zakładać hipotetycznie, że każdy samorząd nie ma takiej sprawozdawczości i nie możemy o tym mówić. Każdy samorząd jak sam pan poseł powiedział na początku, decyduje o celowości.

Od razu przechodzę do wypowiedzi posła Grzegorza Wojciechowskiego. Nie kontrolowaliśmy celowości, bo nie leży to w naszej kompetencji. Tak jak pan poseł powiedział, to, co robi gmina, ilu ludzi zatrudnia i w jaki sposób jest wyłączną kompetencją rady gminy i gminy samorządu terytorialnego czy powiatowego, jaki można określić. Skontrolowaliśmy zgodność, legalność i gospodarność w zakresie legalności korzystania z operacji finansowych,wpływu operacji na przestrzeganie limitów zadłużenia, gospodarności stosowanych operacji finansowych i prawidłowości ujęcia w sprawozdawczości. To była nasza kontrola i wypowiadamy się tylko w zakresie, który stwierdziliśmy. Nie będziemy opowiadać i tworzyć hipotez, że coś się zadziało.

Powiem tak: przecież przyczyną było przekroczenie art. 243 ustawy o finansach; to jest główna przyczyna kontroli. RIO wykazało, że samorządy przekroczyły próg dopuszczalnego zadłużenia. Samorządowcy, podejmując decyzję, niejednokrotnie przeinwestowują i wtedy jak trwoga, to trzeba coś zrobić. Wtedy też pojawiają się zastawy hipoteczne, wykup za zwrotem i różne cuda.

Patrzę po sali i są tu osoby znające miejscowości, które kontrolowaliśmy. Mnie też jedna z nich dotyczy. Był wielki szum? Musieliśmy stwierdzić również prawdę. Te operacje niejednokrotnie przyniosły korzyść samorządowi. Należy się zastanowić jednak, jak to uregulować, żeby można było w jakiejś innej formie, nie pirackiej, tylko ucywilizowanej, unormowanej prawem, korzystać ze środków, jeżeli zachodzi taka konieczność.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz'15):

Proszę bardzo, panie dyrektorze.

Wicedyrektor Departamentu Budżetu i Finansów NIK Jarosław Borowski:

Na podstawie szacunków, o których mówiliśmy i danych, które uzyskiwaliśmy w RIO, operacje w skali kraju oszacowaliśmy na nieco 0,5 mld zł. To łączna kwota operacji z samorządów.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

To jest tylko szacunek.

Wicedyrektor Departamentu Budżetu i Finansów NIK Jarosław Borowski:

To jest tylko szacunek na podstawie symptomów, które wystąpiły. Z tego poszczególne kwoty są następujące: pożyczki w parabankach to 226 mln złotych, *leasing* zwrotny nieruchomości i sprzedaż zwrotna nieruchomości to blisko 100 mln złotych. Wykupy i cesje wierzytelności, subrogacje wierzytelności oraz inne niestandardowe operacje, czyli

zamiany płatności zobowiązań wymaganych na różne umowy ratalne czy inne umowy nienazwane to ponad 200 mln złotych.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Żebyście państwo nie zrozumieli z tego, co powiedziałem, że wszystkie te operacje przynosiły korzyści. Nie wszystkie, ale część przynosiła. Należy rozważyć, która część była pozytywna, żeby ją unormalizować. Dziękuję.

Wicedyrektor Departamentu Budżetu i Finansów NIK Jarosław Borowski:

To był stan na czerwiec 2015 r.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

To jest tak zwana historyczna kontrola.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz'15):

Dziękuję, przypomnę tylko, że kontrola ma podpis pana prezesa z września 2016 r. Czy są jeszcze pytania? Pan poseł Sowa.

Poseł Marek Sowa (N):

Odkąd pamiętam, zaciąganie kredytów w jednostkach samorządu terytorialnego zawsze było objęte ustawą o zamówieniach publicznych. Nie można było iść i zaciągnąć kredytu, trzeba było robić to w formie normalnego postępowania. Stąd też, biorąc pod uwagę tego typu rygor, raczej trudno sobie wyobrazić – obligacje miały inną formę, ale jeśli mowa o kredycie to tak – zaciąganie kredytu w normalnych instytucjach, czy to bankach spółdzielczych czy bankach funkcjonujących na rynku. One po prostu dawały lepszą ofertę. Oczywiście jest kwestia konieczności zabezpieczenia każdego kredytu, to jest normalna sytuacja.

Z drugiej strony faktycznie w jednostkach ochrony zdrowia nie było wcześniej takiej sytuacji. Ten wymóg obowiązuje tutaj około 4 lat. Myślę, że to jest taki okres, od którego nie ma możliwości formalnego zadłużania się w parabankach. Przepisy zostały zmienione po to, aby szpitale nie szły tą drogą. Być może ta skala to efekt przejętych różnych wierzytelności, które w jednostkach podległych samorządowi takich jak szpital sprawiają, że taka sytuacja może być.

Pytam o to dlatego, że uważam, że jeżeli w debacie publicznej używamy argumentów, to muszą mieć potwierdzenie w dokumentach. Po to jest Najwyższa Izba Kontroli i Regionalna Izba Obrachunkowa, żeby takich danych dostarczały. Proszę się nie gniewać, ja po prostu pytam po to, aby dostać dodatkowe argumenty do debaty publicznej czy też argumenty przeciw tezie, że samorządy zadłużają się w instytucjach, które nie przypominają normalnych instytucji finansowych. Stąd też było to moje pytanie. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz'15):

Dziękuję. Jeżeli nie ma więcej pytań, zamykam dyskusję. Przechodzimy do punktu drugiego: rozpatrzenie i zaopiniowanie dla Komisji do Spraw Kontroli Państwowej Sprawozdania z działalności Najwyższej Izby Kontroli w 2016 r. w zakresie działania Komisji.

Proszę pana dyrektora Zieleckiego o zabranie głosu.

Wicedyrektor Departamentu Administracji Publicznej Najwyższej Izby Kontroli Dariusz Zielecki:

Bardzo dziękuję, panie przewodniczący. Dariusz Zielecki wicedyrektor Departamentu Administracji Publicznej NIK. Kierując się wezwaniem pana przewodniczącego o zwięzłość wypowiedzi, postaram się maksymalnie skrócić tę krótką notatkę prezentującą sprawozdanie z działalności Najwyższej Izby Kontroli. To dokument, który składa się z 6 rozdziałów. Przyjmuję, że najistotniejsze i najciekawsze dla państwa będą informacje zawarte w rozdziale V, w którym przedstawia się stan realizacji zadań państwa w świetle kontroli NIK.

Niemniej chciałbym zwrócić uwagę na parę danych statystycznych, obrazujących wielkość naszej działalności. NIK w 2016 r. przedłożyła Sejmowi, oprócz sprawozdania z działalności w 2015 r. oraz analizy wykonania budżetu państwa, 222 informacje związane z działalnością kontrolną Izby. Przyjęliśmy do realizacji w ramach kontroli planowych i doraźnych ponad 80% tematów kontroli sugerowanych, m.in. przez organy

Sejmu i inne uprawnione podmioty. Z kontroli planowych i doraźnych przekazaliśmy adresatom ponad 2200 wystąpień pokontrolnych. Adresaci wystąpień zgłosili zastrzeżenia do ok. 10%; jest to trochę lepszy wynik niż w roku poprzednim, w którym kwestionowanych było 13% ocen i wniosków z wystąpień.

Ponad 80% z prawie 3900 wniosków pokontrolnych zostało zrealizowanych bądź pozostaje w realizacji. Jednym z efektów działalności Izby są korzyści finansowe, czyli kwoty, które rozumiemy jako te, które zostaną pozyskane lub zaoszczędzone w wyniku naszych działań. Chciałbym zwrócić uwagę, że w 2016 r. owe korzyści wyniosły ponad 74 mln złotych.

Przechodząc do rozdziału V sprawozdania, zawierającego wyniki naszych kontroli, chciałbym podkreślić, że w 2016 r. skoncentrowaliśmy się na działalności samorządów praktycznie w każdej dziedzinie aktywności publicznej. Zwracaliśmy uwagę m.in. na obsługę obywateli i zapewnienie im równego dostępu do usług publicznych, wskazując take kontrole jak kontrola świadczenia usług publicznych w formie elektronicznej na przykładzie wybranych jednostek samorządu terytorialnego. Wykazała ona, że pomimo udostępniania przez samorządy różnych typów usług w urzędach ich wykorzystanie jest bardzo niewielkie. Uznaliśmy, że wiąże się to z barierami technicznymi, prawnymi, ale również mentalnymi. Brakuje powszechności dostępu do profilu zaufanego ePUAP albo podpisu elektronicznego. Stwierdziliśmy również bardzo niewielką skuteczność promocji udostępnianych e-usług. Usługi robi się więc trochę „same dla siebie".

Jeżeli chodzi o kontrolę wyboru projektu w ramach wybranych regionalnych programów operacyjnych, stwierdzaliśmy nieprawidłowości, które miały istotny wpływ na wybór niektórych projektów, a wynikały głównie z błędnego stosowania reguł, dotyczących przebiegu konkursów. Wydaje się to o tyle niepokojące, że od wielu lat mamy do czynienia z tymi środkami. Powinniśmy się w miarę przyzwyczaić i nauczyć realizacji tego typu konkursów.

W ramach kontroli zwróciliśmy uwagę na opóźnienia przy wykorzystywaniu unijnych funduszy przeznaczonych na lata 2014-2020 wynoszące około 8 miesięcy w porównaniu do wdrażania poprzedniej perspektywy finansowej. Zresztą to ustalenie potwierdziło się również w kontroli budżetowej za 2016 r., ktorej wyniki prezentowaliśmy przed wakacjami.

Jeżeli chodzi o kontrolę z tzw. innej beczki, to jest to kontrola wykorzystania monitoringu wizyjnego w szkołach i jego wpływu na bezpieczeństwo uczniów. NIK stwierdziła, że odpowiedzialne za bezpieczeństwo organy samorządowe prowadzące szkoły cały ciężar z tym związany powierzyły dyrektorom jednostek. Brak było należytego nadzoru nad wykorzystaniem monitoringu oraz podstawowej wiedzy owych organów o stanie bezpieczeństwa w prowadzonych szkołach.

Inny aspekt funkcjonowania administracji publicznej to kontrola kształtowania cen usług za dostarczanie wody i odprowadzanie ścieków. Stwierdziliśmy, że samorządy postawione w poczwórnej roli – właściciela, przedsiębiorstwa, regulatora cen i przedstawiciela konsumentów – nie wykorzystywały skutecznie swoich uprawnień i nie chroniły mieszkańców przed systematycznym wzrostem cen. W latach 2011-2016 ceny usług wodociągowo-kanalizacyjnych wzrosły w niektórych przypadkach o nawet 42%, czego nie uzasadniał ani poziom inflancji w Polsce ani wzrost nakładów na modernizację czy też rozbudowę sieci wodociągowo-kanalizacyjnej.

Kolejna kontrola dotyczyła stosowania przez administrację publiczną instrumentów prawnych, zabezpieczających interesy społeczne w procesie lokalizacji elektrowni wiatrowych. Temat ten poruszany był wielokrotnie przez media. Kontrola wykazała, że normy prawne nie zabezpieczają skutecznie interesów społeczności lokalnej w procesie lokalizacji i budowy elektrowni. Przepisy są niejednoznaczne, niespójne. Generuje to problemy we właściwym ich stosowaniu. Chodzi m.in. o udział innych organów w procedurze planistycznej, budowę na terenach objętych ochroną przyrody, oddziaływanie na środowisko. Brakuje również udziału społeczeństwa w postępowaniu planistycznym i środowiskowym.

W trakcie kontroli dotacji jednostek samorządu terytorialnego na zadania zlecone podmiotom niezaliczanym do sektora finansów publicznych wykazaliśmy, że jst właściwie organizowały tę współpracę z organizacjami pozarządowymi. One aktywnie uczest-

niczyły w konkursach oraz osiągały zakładane w umowach cele rzeczowe zleconych zadań. Problemem niestety była, co stwierdzaliśmy też w kontrolach bardziej historycznych, ewidencja księgowa; prowadzono ją w owych podmiotach z naruszeniem przepisów ustawy o rachunkowości.

Kolejną dosyć ciekawą kontrolą jest finansowanie straży miejskiej. Ujawniliśmy, że straże działające w dużych miastach, a wzięliśmy pod uwagę wszystkie miasta wojewódzkie, właściwie realizują swoje zadania, kierując się dobrze rozpoznanymi potrzebami oraz skutecznie współpracują w szczególności z policją. Natomiast podstawowym problemem jest brak monitorowania i pomiaru stopnia realizacji zadań oraz przypadki nieefektywnego wykorzystania posiadanych pojazdów. Zwróciliśmy również uwagę, jest to dosyć obszernie opisane różnymi wskaźnikami ekonomicznymi, na skalę i koszty podstawowej działalności straży. Były one bardzo zróżnicowane. Podam chociażby taki przykład, że wydajność strażników wynosiła średnio 1554 interwencje. Było to od ponad 2 tys. interwencji w Szczecinie do 560 w Zielonej Górze. Jak widać, rozbieżność jest bardzo duża.

Kolejna i ostatnia kontrola, o której chcę powiedzieć, to wykonywanie przez gminy obowiązku dowożenia dzieci i uczniów do przedszkoli i szkół. Wykazaliśmy, że przewóz uczniów był wykonywany w sposób wskazujący, że jst ze względów ekonomicznych bagatelizują zasady bezpieczeństwa. W 24 na 30 skontrolowanych gmin kryteria wyboru przewoźników sprowadzały się do najniższej ceny. Stan techniczny części pojazdów, z których korzystały dzieci, nie spełniał wymogów, a w skrajnych przypadkach stwarzał nawet zagrożenie dla życia i zdrowia.

Kończąc tę krótką prezentację, chciałbym zwrócić uwagę na kierunki działań kontrolnych Departamentu Administracji Publicznej, którego jestem przedstawicielem. Zaplanowaliśmy na 2017 r. i będziemy prezentować w niedalekiej przyszłości wyniki takich kontroli, jak: wspieranie przedsiębiorczości przez gminy, zarządzanie wykorzystaniem środków unijnych na lata 2014-2020 w ramach polityki spójności, realizację przez gminę zadań w zakresie zagospodarowania odpadów komunalnych. Myślę, że będzie to ciekawa kontrola, już trzecia z kolei. Objęliśmy problem zagospodarowania odpadów komunalnych, można powiedzieć, szczególnym zainteresowaniem – od przygotowania reguł prawnych, przez przygotowanie się samorządów, a teraz przyszedł czas na ocenę realizacji zadań w zakresie owego zagospodarowania odpadów.

Kolejna sprawa to efekty wdrażania programów operacyjnych na lata 2014-2020 – kolejna po zarządzaniu wykorzystaniem środków unijnych na te lata. Jest jeszcze jedna: planowanie i finansowanie przez gminy oświetlenia przestrzeni publicznej.

Przedstawiając prezentację z prowadzenia działalności przez Najwyższą Izbę Kontroli, chciałbym poprosić o pozytywną ocenę tego dokumentu. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz’15):

Dziękuję, otwieram dyskusję. Czy są pytania do pana dyrektora? Proszę bardzo, pan poseł.

Poseł Andrzej Gawron (PiS):

Panie dyrektorze, mam pytanie, czy to standardowo jest tak, że jeżeli poseł zwraca się o poddanie kontroli gminy, w której radni zgłosili nieprawidłowości, dowody to może za dużo powiedziane, ale poważne przypuszczenia, to NIK odmawia kontroli? Miałem taką sytuację, że któryś z dyrektorów odpisał mi, że kontrola nie zostanie przeprowadzona, bo nie macie ludzi, mocy przerobowych, są kontrole planowe. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz’15):

Dziękuję. Pan przewodniczący Wojciechowski.

Poseł Grzegorz Wojciechowski (PiS):

Dziękuję bardzo, panie przewodniczący. Wysoka Komisjo, panie prezesie, szanowni państwo, w toku poprzedniego punktu powstały różnice pomiędzy dwoma kryteriami: celowości i gospodarności. Zdaje się, że owe kryteria inaczej rozumiem ja, a inaczej rozumie je Najwyższa Izba Kontroli. Ale zostawmy te dwa kryteria. Przejdźmy do kryterium rzetelności. Jest ono jednym z najważniejszych i podstawowych. Jednak ostatnio obser-

wuję, że kryterium rzetelności zostaje zastąpione kryterium wiarygodności. Które z tych kryteriów Wysoka Izba stosuje w swoim działaniu? Oficjalnie jest ustawowe kryterium rzetelności, natomiast jest pewien nacisk ze strony instytucji europejskich, które wymuszają stosowanie kryterium wiarygodności. Różnica między nimi jest zasadnicza. Czy mógłbym prosić o odpowiedź i komentarz w tej sprawie? Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz'15):

Dziękuję. Proszę bardzo, panie dyrektorze. Czy pan? Proszę bardzo, panie prezesie.

Głos z sali:

Pan dyrektor.

Wicedyrektor Departamentu Budżetu i Finansów NIK Jarosław Borowski:

Jeśli chodzi o pytanie dotyczące kryterium rzetelności i tak jak pan przewodniczący raczył powiedzieć – wiarygodności – to, co do zasady powiedziałbym, że na podstawie praktyki Departamentu, za którego pracę odpowiadam i obserwując pracę innych Departamentów, raczej nikt się nie odżegnuje od kryterium rzetelności.

W większości kontroli to kryterium jest normalnie brane pod uwagę jako kryterium rzetelności. Natomiast kwestia wiarygodności, o ile dobrze kojarzę, pojawia się w kontekście jednej sprawy. Mianowicie w przypadku kontroli wykonania budżetu państwa badana jest wiarygodność ksiąg rachunkowych i sprawozdań. Tutaj, owszem, to pojęcie jest stosowane w korelacji ze standardami, które dotyczą tego typu badań, tj. badań sprawozdań finansowych. Według mojej wiedzy głównie w tym przypadku pojawia się termin wiarygodności – właśnie w odniesieniu do tej kwestii. Chodzi o ewidencję księgową i sprawozdania. W innym kontekście nie kojarzę, żeby kryterium wiarygodności zastępowało kryterium rzetelności. Przy kontroli wykonania budżetu państwa w części dotyczącej ksiąg i sprawozdań staramy się do naszej metodyki wprowadzić elementy, które wynikają ze standardów międzynarodowych. W związku z tym, w tym kontekście jest to używane.

Co do wszelkich pozostałych zagadnień – nie spotkałem się, żeby podnoszona była kwestia wiarygodności, a przede wszystkim rzetelności według kryterium, jakie jest przewidziane w ustawie o Najwyższej Izbie Kontroli. W zasadzie, jeśli chodzi o badanie ksiąg, to w dużym stopniu widzimy tożsamość między kryterium rzetelności i wiarygodności. Natomiast wiarygodność jest to powiązanie ze źródłami.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz'15):

Dziękuję, proszę bardzo.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Kontrolę dzielimy na planowane – są to kontrole na wniosek Sejmu, czyli państwa – i nasze kontrole, podejmowane z własnej inicjatywy, czyli na wnioski obywateli oraz z innych przyczyn. Są jeszcze kontrole doraźne w zależności od możliwości Najwyższej Izby Kontroli.

Będąc tu, tak jak państwo siedzicie, pisałem do NIK i nigdy nie prosiłem o „przeprowadzenie kontroli", tylko „o wszczęcie postępowania w zakresie..." Czym to skutkowało? Większość dyrektorów, jeżeli nie podejmowała kontroli, to przekazywała moje wnioski do prokuratury lub innych organów ścigania – jeśli były twarde dowody, jeśli na czymś się to opierało.

Szanowni państwo, powiem szczerze: nie jesteśmy w stanie przeprowadzić wszystkich kontroli, które są zgłaszane. Na sali jest kilku posłów, którzy nie byli ukontentowani tym, co robiliśmy, bo i zakres kontroli nie zawsze jest do końca taki, jaki powinien być.

Do poszczególnych przestępczości gospodarczych przeznaczone są odpowiednie organy państwa: policja, prokuratura, CBA i inne. Nie wszystkie kontrole są podejmowane przez nas. Utarło się, że Najwyższa Izba Kontroli to organ, który kontrolę powinien przeprowadzić. Nie jesteśmy w stanie posiadanym zasobem ludzkim przeprowadzić wszystkich kontroli, które są zgłaszane. Dlatego są odmowy. Przykro mi bardzo i przepraszam za to, co się stało.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz'15):

Proszę bardzo, panie dyrektorze.

Wicedyrektor Departamentu Administracji Publicznej NIK Dariusz Zielecki:

Troszkę statystyki, bo może to nie wybrzmiało w mojej wypowiedzi, ale chciałbym zwrócić uwagę na jeden fakt: ponad 80% tematów kontroli sugerowanych przez organy Sejmu i inne uprawnione podmioty została przyjęta do realizacji w ramach kontroli NIK w 2016 r.

I jeszcze jedna rzecz: w 2016 r. otrzymaliśmy ponad 5 tys. skarg i wniosków, w tym wniosków o przeprowadzenie kontroli. Jesteśmy w stanie zrobić może 10%. To nie znaczy, że zgłaszane sprawy giną. One tak jak pan prezes powiedział, mogą być przekazane do innych właściwych organów, a z całą pewnością są zapisywane w naszej pamięci jako istotne problemy, którę mogą być wykorzystane w kolejnych latach przy planowaniu kolejnych kontroli. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz'15):

Dziękuję, poseł Jaskóła zgłaszał się z pytaniem.

Głos z sali:

Ja bym tylko chciał się odnieść.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz'15):

Chwileczkę, teraz poseł Jaskóła.

Poseł Tomasz Jaskóła (Kukiz'15):

Szanowny panie przewodniczący, mam pytanie dotyczące cen transferowych W jednostkach samorządu terytorialnego występuje sytuacja, kiedy to gmina jest jednocześnie właścicielem i dostawcą usług albo produktów dla swoich zakładów administracyjnych czy jednostek podległych. Chciałbym zapytać o ceny transferowe. Czy spotkaliście się państwo z regulaminami cen transferowych, np. dotyczących hal sportowych, obiektów? Jest to jeden z ważniejszych punktów. Pytanie, czy ceny transferowe, regulaminy dotyczące cen transferowych istnieją w polskim samorządzie, są jakoś regulowane, czy spotkaliście się państwo z czymś takim? Chodzi o to, że cena transferowa jest niczym innym jak zjawiskiem zminimalizowanej ceny w rozliczeniu pomiędzy podmiotami, które *de facto* funkcjonują w tym samym budżecie. To jest moje pytanie do pana dyrektora. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz'15):

Przepraszam, panie prezesie. Jeszcze poseł Gawron chciał.

Poseł Andrzej Gawron (PiS):

Chciałem się tylko odnieść do tych stwierdzeń. Rozumiem, że zgłoszeń jest bardzo dużo i nie ma możliwości, aby zrobić wszystkie kontrole, ale chciałbym zapytać o kryteria. Co powoduje, że kontrole są przyjmowane i przeprowadzane, a co sprawia, że są odrzucane?

Jako biuro poselskie sprawdzamy pewne sprawy. Zgłaszają się radni, członkowie Komisji Rewizyjnej i mają problem, fakty wskazują, że ewidentnie jest coś na rzeczy z łamaniem prawa czy nieprawidłowościami. Jeżeli poseł skieruje do NIK wniosek, to moim zdaniem powinno to być brane pod uwagę. Oczywiście pewne fakty, które są przedstawione w danym zgłoszeniu. Czy można by bliżej przytoczyć reguły i kryteria, jakimi kieruje się NIK, przyjmując i odrzucając sprawy? Dziękuję.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz'15):

Czy są jeszcze pytania? Nie słyszę. Proszę bardzo, panie prezesie.

Wiceprezes NIK Mieczysław Łuczak:

Poprzednie pytanie pana posła było takim, z którym my tu we czwórkę, nie spotkaliśmy się; z tą problematyką. Nie chcę być gołosłowny i odpowiadać panu, że nie. W związku z tym odpowiemy panu na piśmie i doprecyzujemy. Jeżeli nie, to pismo będzie krótkie: „Nie spotkaliśmy się, nie mamy takich rzeczy w zasobach". Cały regulamin, kwalifikacje, zasady kontroli również panu po prostu prześlemy. Zarówno jednemu, jak i drugiemu panu posłowi.

Gdybyśmy tu siedzieli, to będziemy uzupełniać się przez pół godziny jeszcze, omawiając, jakie są zasady, bo nie wszyscy pamiętamy. Trzeba było wziąć podręcznik. Tak więc przygotujemy odpowiedź na piśmie dla obu panów.

Przewodniczący poseł Andrzej Maciejewski (Kukiz'15):

Dziękuję. Zamykam dyskusję. Proszę państwa, proponuję przyjęcie opinii o działalności NIK w 2016 r. w zakresie działania naszej Komisji. Jeżeli nie usłyszę sprzeciwu, stwierdzę przyjęcie. Stwierdzam przyjęcie pozytywnej opinii. Sprzeciwu nie słyszę. Zamykam posiedzenie. Informuję, że protokół z posiedzenia z pełnym zapisem jego przebiegu będzie do wglądu w sekretariacie Komisji. Dziękuję wszystkim za udział.